



**HAL**  
open science

# Gestion des finances publiques locales pour le développement des ETD : Cas du Secteur des Walendu Pitsi

Basani Ngabu

► **To cite this version:**

Basani Ngabu. Gestion des finances publiques locales pour le développement des ETD : Cas du Secteur des Walendu Pitsi. Recherches Economiques de Louvain - Louvain economic review, 2022. hal-03607989

**HAL Id: hal-03607989**

**<https://hal.science/hal-03607989>**

Submitted on 14 Mar 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain

**TITRE : GESTION DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES POUR  
LE DÉVELOPPEMENT DES ETD : " CAS DU SECTEUR DES WALENDU  
PITSI "**

**Par <sup>1,2</sup>NGABU BASANI Augustin**

<sup>1</sup> Assistant de recherche à l'Université de Monts Bleus, <sup>2</sup>Economiste publique.

**RESUME**

Le présent article rédigé sous le thème : Gestion des finances publiques locales pour le développement des ETD (Entité Territoriale Décentralisée) avec l'expérience dans le secteur des Walendu Pitsi " est rare qui se propose d'expliquer la finalité pour laquelle les ETD s'élaborent un budget et de comprendre le mode d'exécution de cette loi financière locale.

Au terme des résultats obtenus et analysés après l'exploitation des documents des Budgets de cette entité jouissant de l'autonomie financière sur l'espace de trois années (2013 – 2015), des prévisions en recettes et l'exécution des dépenses nous révèlent que les recettes prévues ont été faiblement mobilisées soit de l'ordre de 20,02% en 2013, 5,00% en 2014 et 34,84% en 2015 et exécutées de même suivant la proportion de 19,93% en 2013, 7,13% en 2014 et 32,92% en 2015.

Cette modicité de la réalisation des recettes et d'exécution des dépenses a des répercussions négatives directes sur la gouvernance et le maintien de la paix (renforcement des institutions), la stabilité macroéconomique et la croissance et l'amélioration d'accès aux services sociaux, la réduction de la vulnérabilité, appui à la dynamique communautaire en secteur des Walendu – Pitsi.

Le pouvoir public en haute instance doit donc se dépasser de croire strictement à l'autonomie financière des ETD sinon, celle-ci doit être relative, et doit s'apprécier au regard de la volonté de contrôler le processus décentralisateur d'une certaine façon, car les ETD sont plus considérés comme des courroies de transmission de ses propres politiques que comme des centres des décisions autonomes.

**ABSTRACT**

This article, written under the theme: Managing local public finances for the development of ETDs with experience in the Walendu Pitsi sector," is rare in proposing to explain the purpose for which ETDs are developing a budget and understand how this local financial law is enforced.

Following the results obtained and analyzed after the operation of the documents of the Budgets of this entity, which enjoys financial autonomy over the space of three years (2013-2015), revenue forecasts and expenditure execution reveal that expected revenues were weakly mobilized: in the order of 20.02% in 2013, 5.00% in 2014 and 34.84% in 2015 and executed similarly according to the proportion of 19.93% in 2013, 7.13% in 2014 and 32.92% in 2015.

This modest revenue and expenditure performance has a direct negative impact on governance and peacekeeping (strengthening institutions), macroeconomic stability and growth and improvement access to social services, reducing vulnerability and supporting community dynamics in the Walendu-Pitsi sector.

The public authority in high court must therefore go beyond believing strictly in the financial autonomy of the ETDs otherwise it must be relative, and must be appreciated in terms of the desire to control the decentralizing process in a certain way, because ETD are seen more as conveyor belts of its own policies than as centres of autonomous decisions.

## I. INTRODUCTION

L'évolution d'ensemble de la RDC (*Plan stratégique, 2019 :10*) durant la deuxième décennie du 21<sup>ème</sup> siècle a été encourageante à beaucoup d'égards, même si la situation du pays reste fragile aujourd'hui, notamment sur le plan économique ; ce qui souligne l'importance de s'attaquer, sans tarder, aux maux relatifs à la gestion des finances publiques des ETD.

Les Entités Territoriales Décentralisées constituent les courroies de transmission du développement dans l'arrière-pays et doivent pour ce faire, adapter une politique publique à laquelle s'associent des objectifs et des indicateurs pouvant permettre de mesurer les réalisations après l'exécution du budget (*Programme prioritaire Banque Mondiale, Rapport PEFA et FMI : 14*).

La politique publique locale (*Evolution de déficit Budgétaire, 2007 : 25*) consiste à utiliser le budget comme instrument de régulation conjoncturel. Elle peut consister aussi à freiner les activités en cas de déséquilibre des échanges, sinon elle doit être appliquée selon les prescrits de KEYNES pour dynamiser l'économie dépressive. Ce qui suppose qu'elle consiste à agir sur le niveau de la demande globale afin d'influencer celui de l'offre globale.

Malheureusement, les finances publiques locales qui est un apanage de l'adoption des autorités coutumières, sans éveil sur la notion, le fonctionnement et les objectifs du Budget, souffrent d'une autorisation sans justification des dépenses, puisqu'une fois la dépense autorisée, les gestionnaires publics des ETD, qui ne se sont engagés sur aucun objectif, peuvent se sentir libres de dépenser comme ils l'entendent, sans que les gaspillages inhérents à l'absence de responsabilité puissent leur être reprochés. Il leur est simplement demandé de respecter les dépenses par nature de l'autorisation.

Pourtant, la bonne gestion des finances publiques locales est capitale pour le présent et l'avenir des entités territoriales décentralisées, qui émergent de longues années de crise de légitimité nourrie par des conflits armés. Lesquels conflits ont entamé le monopole de la coercition de l'administration locale, freiné le développement des ETD et réduit ses capacités de gouvernance.

Face à cet héritage et aux besoins des populations, les ETD (*Plan stratégique 2019, Op.cit. :6*) doivent adopter une stratégie de développement qui s'appuie sur cinq piliers, à savoir : (i) promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix par le renforcement des institutions ; (ii) consolider la stabilité macroéconomique et la croissance ; (iii) améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité ; (iv) combattre le VIH/SIDA et (v) appuyer la dynamique communautaire. Des réponses aux questions relatives à chacun des piliers ci-dessus indiqués dépendront, en grande partie, la manière dont les ressources financières seront mobilisées et utilisées.

Dès lors, les faiblesses notables dans la gestion des finances publiques locales doivent être redressées afin de rendre plausible la stratégie de développement et permettre sa mise en œuvre effective et satisfaisante. Il ne s'agit donc pas simplement de faire face à des déficits conjoncturels ou aux effets induits passagers des conflits armés et des crises politiques, mais de répondre aussi à la décomposition du système des finances publiques qui est responsable notamment de la perte de valeur de la monnaie nationale et des difficultés d'orienter les efforts des pouvoirs publics vers les populations les plus vulnérables.

L'atteinte de ces objectifs, implique en effet, une action sur les recettes comme une politique budgétaire de relance, en diminuant le niveau de différentes variables tels que les taux des taxes, ou le taux de l'impôt sur les sociétés ; car ainsi faire, peut accorder un pouvoir d'achat supplémentaire et aussi relancer la consommation et l'investissement, donc créer l'emploi.

Au regard de toutes ces réalités, l'on se demande si les ETD élaborent un budget de moyen ? Ou un budget pour Objectifs (programmes) ?

## **CONJECTURE**

L'intérêt de la transition vers les nouvelles finances publiques pour les ETD est difficilement contestable car le budget de moyens auquel les ETD feront allusion serait plus simple à établir et à exécuter que le budget de programmes. Toutefois, le budget de moyens est de peu de signification puisqu'il autorise la dépense, mais la dépense pour quoi ? Il ne le dit pas, alors que le budget de programmes est plus complexe à établir et à exécuter que le budget de moyens, mais il est le seul qui permettrait de traduire les politiques publiques en un budget, instrument d'opérationnalisation de ces dernières.

## **OBJECTIFS**

Cet article se propose d'expliquer la finalité pour laquelle les ETD s'élaborent un budget et de comprendre le mode d'exécution de cette loi financière locale. Notre champ d'études pour cette investigation est le secteur des Walendu Pitsi.

## **IMPORTANCE DU THÈME**

Il est évident de documenter le mode de gestion des finances publiques locales comme matière aux scientifiques qui semblent s'en écarter et fournir aux autorités budgétaires des entités territoriales décentralisées, le résultat des actions qu'ils mènent et son impact sur l'économie et le social de la population dans l'approche budgétaire.

## **II. BREVE APERÇUE SUR LE SECTEUR DES WALENDU PITSI**

### **II.1. Cadre historique et ethnologique**

Les BALE comme un ensemble ethnique, se trouvent en Ituri dans les territoires de Mahagi, Djugu et Irumu. À Djugu, ils sont dans trois collectivités : Walendu Pitsi, Walendu Tatsi et Walendu Djatsi. Notre cible d'études pour cet article concerne, le secteur des Walendu Pitsi, un secteur peuplé des ethnies telles que : les ALUR, les NDO-UKEBU, les KAKWA, les NANDE, les LOKELE, les HEMA, ... et la majorité est composée des Walendu - Pitsi.

### **II.2. Cadre Géographique**

Le secteur des Walendu Pitsi se situe au Nord-Est de la RD Congo, Province de l'Ituri, Territoire de Djugu, dans la région montagneuse, au Nord du Mont ABORO qui mesure 2456 m d'altitude, près du centre commercial de KPANDROMA. (*BUNA KANJA 2006 – 2007 : 18*) la température moyenne y est de 18°C. Cette contrée constitue un des endroits les plus beaux de l'Ituri et même du Congo. L'air vivifiant est constamment brisé par le vent". Il y fait frais et la nuit ; à l'époque ; la température pouvait descendre jusqu'à 2°C dans les fonds des vallées près de KPANDROMA.

## **II.3. Situation socioéconomique**

### **A. L'économie**

Les activités économiques du secteur des Walendu – Pitsi sont dominées par l'agriculture, l'élevage, l'artisanat, le commerce, l'exploitation forestière, l'exploitation de l'or, ... dont les principales sont : l'agriculture, l'élevage et le commerce qui occupent une majorité de la population.

#### **1. L'agriculture**

Les plantes qui font l'objet de culture dans cette région sont : pour les cultures vivrières (le maïs, le haricot, la patate douce, le manioc, la pomme de terre, le chou,), pour les céréales (sorgho, millet, ...), mais de toutes ces cultures, c'est le haricot et le maïs qui sont les plus cultivés. Toutefois, les cultures industrielles, sylvicultures, piscicultures, apicultures, qui s'y ajoutent sont d'abord de faible proportion. Parmi lesquelles, nous citons : le tabac, le café, la culture des bois, ....

Il s'enregistre déjà une baisse de la production dans la région dont la cause s'expliquerait par quelques facteurs exogènes (le changement climatique), les facteurs endogènes (oisiveté de la population, mode de production agricole artisanal), l'infertilité du sol et le conflit foncier (mode d'occupation des terres, de leurs cessions, l'explosion démographique, ...).

#### **2. L'élevage**

En général, l'élevage n'est pas une activité principale chez les Walendu - Pitsi ; toutefois, les habitants de la région élèvent le petit bétail et les volailles. Ils élèvent aussi des chèvres, moutons, porcs, lapins, des oiseaux de basse-cour (poule, canard). Ces volailles servent à accueillir les visiteurs de marque, alors que les bovins et ovins servent à l'occasion des circonstances particulières telles que la dot, les grandes festivités, la réparation d'une malédiction, en cas de deuil. Cependant, l'élevage de gros bétails s'observent dans les pâturages collectifs.

#### **3. Le commerce**

Le commerce est beaucoup plus pratiqué au Groupement ZABU, LINGA, DZ'NA, JIBA et LIBI qui sont des centres de négoce commerciaux où les femmes s'intéressent surtout au commerce des produits agricoles tels que les haricots, maïs, fruits, Par ailleurs, les hommes s'occupent du commerce de divers produits manufacturés, tels que les pagnes, les produits cosmétiques, objets classiques, alcools, biens de la première nécessité, biens de ménage, les instruments musicaux ..., provenant des centres commerciaux tels que NDRELE, KAMPALA, NAIROBI, BUTEMBO et d'ailleurs. Il se subdivise en commerce de gros, semi-gros et de détail. Le danger de ce commerce est qu'il ne crée pas une classe moyenne et moins encore d'emplois dans la région car du type d'entreprise familiale.

## **III. FONDEMENT DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES MODERNES**

Les collectivités locales disposent de leurs propres finances publiques locales par leurs recettes propres et les dépenses que celles-ci permettent de financer, néanmoins, elles participent aux finances publiques de l'État par les transferts qu'elles en reçoivent.

### III.1. DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Lorsqu'il s'agit de poser des règles touchant aux collectivités locales (*Constitution de la RDC 2006 : 94*), Gouvernement et législateur se doivent de respecter le principe de libre administration de ces collectivités. Ce principe se traduit en matière budgétaire par celui d'autonomie financière constitutionnalisé bien que progressistes en apparence pour la reconnaissance aux collectivités locales d'une liberté en matière financière, ces progrès demeurent, cependant, tout relatifs. Toutefois, les collectivités territoriales (Provinces, Villes, Communes, Secteurs, Chefferies) sont, en principe libres de décider des opérations qu'elles financent, malgré que certaines dépenses présentent pour elles, un caractère obligatoire, ce qui limite alors, leur autonomie budgétaire.

Le progrès le plus remarquable constaté, semblait concerner l'obligation selon laquelle les ressources propres desdites collectivités doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources, mais faute de définition juridique véritablement pertinente, ce concept semble privé de tout effet contraignant.

Quant au pouvoir fiscal de ces collectivités, s'il avait fait l'objet d'un renforcement par les lois de décentralisation, il semble qu'il soit de plus en plus remis en cause, l'un de ses éléments fondamentaux, en l'occurrence le pouvoir de fixation des taux, étant régulièrement limité par le législateur.

Les deux autres nouveautés consacrées par la réforme constitutionnelle constituent elles aussi des progrès tout relatifs. Ainsi, lorsque l'État transfère des compétences aux collectivités territoriales, ce transfert doit s'accompagner de celui des ressources auparavant consacrées à l'exercice de ces compétences par l'État.

Cependant, l'État n'est tenu qu'au maintien des ressources à un niveau équivalent à celui existant avant le transfert desdites compétences et n'est en aucune façon obligé de les augmenter si les dépenses afférentes aux compétences transférées viennent à évoluer à la hausse.

Quant à l'obligation de mettre en place des dispositifs de péréquation visant à réduire les écarts de richesse entre les différentes collectivités territoriales et, ainsi, à assurer plus d'autonomie pour les plus défavorisées, il ne s'agit pas d'une règle véritablement contraignante.

Au final, l'autonomie financière des collectivités locales n'apparaît pas pleinement assurée. En témoignant la disparition progressive des impôts locaux du fait des allègements successifs décidés par l'État et leur remplacement par des dotations étatiques, ce qui limite alors, le pouvoir financier des collectivités.

Deux explications peuvent être avancées. D'abord, la relativité de cette autonomie financière doit s'apprécier au regard de la volonté de l'État de contrôler le processus décentralisateur d'une certaine façon, celui-ci semble considérer les collectivités locales plus comme des courroies de transmission de ses propres politiques que comme des centres de décision autonomes. Par ailleurs, la question des finances locales doit, depuis bien des années prendre en compte les exigences de la construction des entités territoriales décentralisées en matière de maîtrise des finances publiques locales.

Cet encadrement communautaire vise l'État, mais aussi les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales. Dès lors, influencer sur le degré d'autonomie apparaît comme un

moyen pour l'État de maîtriser l'ensemble des finances publiques afin de garantir le respect des exigences communautaires.

### III.1.1. LA PRÉPARATION DE LA LOI FINANCIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ LOCALE

La préparation d'un budget local relève de l'exécutif local (maire, président du conseil départemental, président du conseil régional) et est assurée par les services financiers des collectivités. Elle nécessite une évaluation des dépenses et des dépenses pour l'année à venir.

L'état doit fournir les renseignements indispensables (montant des dotations, détermination des bases d'imposition générales sur le personnel) pour que les collectivités puissent évaluer leurs recettes. Les délais de production des données financières notamment le montant des dotations à atteindre et l'estimation des bases fiscales nécessaires à l'anticipation des recettes expliquent que les collectivités doivent adopter leur budget non pas par le 1er janvier, mais au 15 avril de l'année de l'exercice.

Les dépenses obligatoires doivent être sincèrement évaluées. Elles concernent les secteurs de compétences fixées par la loi pour chaque type de collectivité. Ainsi, le budget régional doit intégrer les dépenses concernant la rénovation des infrastructures qui relève de sa compétence, les charges de personnel sont obligatoires pour toutes les collectivités et doivent être inscrites en dépenses. A défaut d'une inscription au budget, le chef peut saisir la chambre régionale des comptes, qui demande à la collectivité de rectifier l'oubli et à défaut, autorise le chef à les y inscrire d'office.

En ce qui concerne les dépenses, des discussions sont engagées avec les services, selon un calendrier établi en interne et sont suivies de réunions d'arbitrage. Les collectivités peuvent alors déduire leur marge de manœuvre par rapport aux recettes qu'elles attendent. Soit afin de contenir les dépenses pour respecter la règle de l'équilibre, soit afin d'effectuer des choix stratégiques en mettant l'accent sur des priorités politiques.

Lors de la préparation du budget, deux temps sont importants : il s'agit d'une **estimation de l'ensemble des moyens financiers dont la collectivité locale peut disposer** dans le cadre d'une perspective de moyen terme. Ces estimations nécessitent en général le recours à la modélisation macro-économique.

Toutefois, l'estimation des recettes n'est pas seulement une opération technique. Les systèmes institutionnels encouragent parfois la surestimation des recettes budgétaires de l'exercice à venir et des années futures. La surestimation des recettes ne va pas nécessairement compromettre la discipline budgétaire ; mais la réalisation des objectifs budgétaires globaux initialement fixés, notamment en matière de déficit, nécessitera des réductions ou des annulations de crédits, toujours très néfastes en matière de performance pour les objectifs. A l'inverse, les systèmes institutionnels peuvent encourager la sous-estimation des recettes, comportement naturel des régies financières afin de bénéficier de cibles plus faciles à atteindre.

Le **plafond global de dépenses et sa justification** sont précisés dans la circulaire qui lance le processus budgétaire, généralement sous la signature du responsable de la collectivité locale. Le plafond devra peut-être, être réajusté pendant la phase d'élaboration et de formulation du budget pour tenir compte de nouvelles données, mais il est souhaitable que ces ajustements restent limités.



### III.1.2 ÉLABORATION DE LA LOI FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans l'élaboration du budget des collectivités locales ([WWW.Foad-mooc.auf.org](http://WWW.Foad-mooc.auf.org), [WWW.vie-publique.fr](http://WWW.vie-publique.fr), [WWW.ccomptes.fr](http://WWW.ccomptes.fr), [WWW.cairn.info](http://WWW.cairn.info)), les données nécessaires doivent être listées de la manière ci-dessous et doivent être transmises annuellement aux collectivités locales:

- 01) Un état indiquant le montant prévisionnel des bases nettes de chacune des taxes directes locales, les taxes d'enlèvement des ordures imposables au bénéfice des communes, les taux nets d'imposition adoptés par la collectivité locale l'année précédente, les taux moyens de référence au niveau national et départemental ainsi que les taux plafond qui sont opposables à la commune.
- 02) Le montant de la dotation de la compensation de la taxe professionnelle.
- 03) Le montant prévisionnel des compensations versées en contrepartie des exonérations et abattements de fiscalité directe locale
- 04) Le montant de chacune des dotations versées dans le cadre de fonctionnement
- 05) La variation de l'indice des prix de détail entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'exercice écoulé ainsi que les prévisions pour l'exercice en cours,
- 06) La prévision d'évaluation des rémunérations des agents de l'État telle qu'elle figure dans la loi des finances
- 07) Le tableau des charges sociales supportées par les communes à la date du 1er février.

L'élaboration du budget local est guidée par quelques principes notamment :

- a. Le principe d'annualité qui exige que le budget soit défini pour une période de douze mois soit du 1er janvier au 31 décembre et que chaque collectivité adopte son budget pour l'année suivante avant le 1er janvier, mais un délai leur est laissé par la loi jusqu'au 15 avril de l'année à laquelle le budget s'applique ou jusqu'au 30 avril les années de renouvellement des assemblées locales.
- b. La règle de l'équilibre réel : qui implique l'existence d'un équilibre entre les recettes et dépenses des collectivités ainsi qu'entre les différentes parties du budget (sections de fonctionnement et d'investissement)
- c. Le principe d'unité : suppose que toutes les recettes et les dépenses figurent dans un document budgétaire unique, le budget général de la collectivité. Toutefois, d'autres budgets, dits annexes peuvent être ajoutés au budget général afin de retracer l'activité de certains services. Ainsi le budget du centre d'action social de la commune. Les services publics industriels et commerciaux gérés directement par les communes doivent, quant à eux, obligatoirement figurer dans un budget annexe.
- d. Le principe d'universalité, impliquant que toutes les opérations de dépenses et de recettes soient indiquées dans leur intégralité et sans modifications dans le budget. Cela rejoint l'exigence de sincérité des documents budgétaires et que les recettes financent indifféremment les dépenses. C'est l'universalité des recettes.
- e. Le principe de spécialité des dépenses : qui consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. Ainsi, les crédits sont affectés à un service, ou à un ensemble de services, et sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination.

### III.1.3. LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE

Il doit s'organiser obligatoirement un débat sur les orientations générales du budget qui était déjà prévue pour les collectivités locales, ce débat a lieu au conseil municipal dans un délai de

deux mois précédant l'examen du budget par l'assemblée de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur des départements.

Dans les régions, le débat est prévu dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget au conseil régional sur les orientations budgétaires de l'exercice y compris les engagements pluriannuels envisagés.

Outre le fait que le débat d'orientation budgétaire doit faire l'objet d'une délibération distincte et s'effectuer dans les conditions applicables à toute séance de l'assemblée délibérante au risque d'apparaître comme un détournement de procédure, le juge doit estimer que la tenue du débat d'orientation budgétaire ne pouvait avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget. Ainsi, le tribunal administratif considère que la tenue d'un débat d'orientation budgétaire le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité. Pour les communes, les conditions de déroulement du débat d'orientation budgétaire doivent être prévues par le règlement intérieur.

Juridiquement, ce débat est une formalité substantielle à l'adoption du budget et le rapport des collectivités territoriales en matière de développement durable constitue également une formalité substantielle préalable à l'adoption du budget.

### **III.1.4 LE VOTE DU BUDGET DE LA COLLECTIVITÉ LOCALE**

L'organe délibérant est le seul compétent pour se prononcer sur le budget présenté par l'exécutif de la collectivité (conseil municipal, conseil général, conseil régional). Les membres des assemblées délibérantes ont le droit de se communiquer tous les documents budgétaires dont disposent les services. De plus, une note explicative de synthèse doit être jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante.

Le quorum doit être réuni au moment du vote proprement dit et pas seulement au début de la séance. Le vote peut se faire au scrutin secret si un tiers des membres présents le réclame. Ce vote se fait par chapitre ou si l'assemblée délibérante le décide, par article pour les communes et pour les départements mais, il peut se faire par nature ou par fonction pour les régions.

Outre le respect des règles budgétaires et comptables définies par la loi, le budget doit être conforme au mode de présentation figurant dans les instructions budgétaires et comptables. Le non-respect de la présentation réglementaire du budget exposerait les collectivités locales à la censure du juge administratif. La structure du document budgétaire est la même quel que soit le choix du mode de vote (par nature ou par fonction).

Le vote du budget devrait en principe intervenir au plus tard le 1er janvier de l'exercice. Toutefois, le contenu des budgets locaux est tributaire de données transmises par les services de l'État. La date limite de vote des budgets locaux a donc été fixée au 15 avril de l'exercice (l'année de renouvellement des organes délibérants, cette date limite est reportée au 30 avril).

Dans l'hypothèse où le budget n'est pas voté le 1er janvier, l'exécutif de la collectivité territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et s'agissant des dépenses de fonctionnement, il peut les engager et liquider dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. Quant aux dépenses d'investissement, elles peuvent être mandatées dans la limite du quart des crédits de l'année précédente sur autorisation de l'assemblée délibérante.

Pour les régions, il est prévu que lorsque la section d'investissement ou la section de fonctionnement du budget comporte soit l'autorisation de programme et des crédits d'engagement et des crédits de paiement, le président du conseil régional peut jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement en cas de non adoption du budget, liquider et

mandater les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption ou de son règlement. Le comptable est en droit de payer les mandats émis dans ces conditions.

### **III.1.5 LES RECETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources de natures différentes que l'on peut classer entre :

- 1) Ressources définitives (recettes fiscales concours de l'État)
- 2) Ressources temporaires, qui doivent faire l'objet d'un remboursement par la collectivité bénéficiaire (emprunt)

Les ressources temporaires, c'est une distinction qui permet de mettre en évidence la spécificité de l'emprunt puisque, si les collectivités y ont accès, il ne peut financer que des dépenses d'investissement. Les ressources définitives par contre sont de loin quantitativement plus importantes. Les impôts et les taxes et les concours de l'État en constituent la majeure partie.

Ce qu'on appelle fiscalité locale est en réalité un agrégat hétérogène d'objets fiscaux se partageant entre fiscalité directe et fiscalité indirecte. Il y a tout d'abord les impôts votés par les collectivités parfois désignés comme étant les quatre vieilles. Cette expression est défraîchie, mais toujours est-il que les quatre grands impôts directs locaux qui forment le noyau dur de ce qu'on appelle les impôts locaux consistent dans les trois taxes des ménages (taxe d'habitation et deux taxes foncières) auxquelles s'ajoute la contribution économique territoriale héritière de la taxe professionnelle. La fiscalité locale comporte en outre d'autres impôts directs moins importants, des nombreuses taxes formant le contingent de la fiscalité locale indirecte par exemple, taxe d'enlèvement des ordures, droits de mutation à titre onéreux, taxe sur les surfaces commerciales, ...

Les transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales sont composés de trois parties : les dotations de l'État aux collectivités locales, les dégrèvements d'impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères et la fiscalité transférée pour laquelle le législateur détermine une part locale d'assiette.

Enfin, au titre des recettes définitives, il y a lieu de mentionner également les produits du domaine (loyers sur des biens du domaine privé, rémunération d'une convention d'occupation du domaine public, ...) les revenus des services publics locaux et le cas échéant, les fonds structurels. Toutefois, il s'agit là des recettes quantitativement de faible importance.

## **III.2. POLITIQUE D'EXÉCUTION DU BUDGET ET SES CONTRAINTES**

### **a) L'exécution du budget local**

L'application du budget est gouvernée par un principe fondamental (*J. MATHIS 2012 : 13*) : la séparation des ordonnateurs et des comptables.

L'ordonnateur qui est l'exécutif des collectivités (maire, président du conseil départemental ou régional) donne l'ordre d'engager les dépenses et de recouvrer les recettes, mais ne peut pas manipuler les fonds publics. Il tient le compte administratif.

Le comptable public est chargé d'exécuter les dépenses et les recettes selon les indications de l'ordonnateur mais il ne lui est pas subordonné. Il est responsable personnellement et sur son

propre argent de ces opérations. C'est un fonctionnaire de l'État dépendant du corps des comptables du Trésor. Il tient le compte de gestion de la collectivité.

L'application du budget obéit à des règles précises faisant intervenir successivement l'ordonnateur et le comptable public.

Pour les dépenses, il y a quatre opérations, trois relevant de l'ordonnateur (phase administrative et une du comptable : phase comptable) :

- ❖ L'engagement : décision par laquelle l'ordonnateur décide d'effectuer une dépense. Elle se traduit par l'affectation des crédits nécessaires au règlement de la dépense,
- ❖ La liquidation : il s'agit de vérifier la réalité de la dette de la collectivité et de fixer le montant de la dépense,
- ❖ L'ordonnancement : c'est le mandat de paiement par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer,
- ❖ Le paiement par le comptable : il procède d'abord à certaines vérifications, portant sur la régularité des opérations précédentes et ensuite au paiement de la dépense.

Pour les recettes, se succèdent également phases administratives et comptable :

- ❖ L'émission d'un ordre de recettes (phase administrative) : la collectivité constate qu'un administré doit s'acquitter d'une somme correspondant à un service qui lui a été rendu.
- ❖ Le contrôle, notamment de l'existence de l'autorisation de percevoir la recette et son recouvrement par le comptable public constitue la phase comptable.

Lors d'exécution du budget local, Il importe que les plafonds globaux de dépenses fixés lors du vote des crédits soient respectés. Pour ce faire, les dépenses réellement effectuées doivent faire l'objet d'un suivi, en cours d'exécution budgétaire ou a posteriori. Il convient en outre d'anticiper le plus tôt possible les pressions éventuelles susceptibles d'affecter le montant des dépenses totales. Un moyen efficace de discipliner les décideurs est le rapprochement obligatoire et systématique – pendant l'exécution du budget et en fin d'exercice – des dépenses réelles avec les prévisions budgétaires, ainsi que le fait de savoir que le rapprochement de fin d'exercice interviendra dans des délais raisonnables et sera rendu public.

Le rôle du MF est important quant au contrôle de la dépense totale. Celui-ci peut s'exercer selon deux modes, la tendance de la procédure budgétaire moderne étant de passer d'un mode à un autre. Le mode ancien consiste à contrôler les dépenses poste par poste pour parvenir au contrôle du total. Le mode nouveau consiste à contrôler le total et à laisser aux ministères ou aux unités opérationnelles la responsabilité des postes. Ce mode est celui de la budgétisation par programme, opposé à la budgétisation par nature de dépense.

## **b) les contraintes à l'exécution du budget local**

### **⇒ La contrainte globale**

La contrainte globale porte sur les grandeurs globales du budget (*J. MATHIS 2012, Op.cit. : 14*), qui peuvent être des flux, dépenses totales, recettes totales, solde, mais aussi des encours, en particulier la dette publique. La contrainte globale peut s'exercer sous diverses formes. La pression de la contrainte peut conduire à accepter de modifier les cibles des agrégats globaux. Des arrangements institutionnels sont nécessaires au respect de la contrainte globale ;

### ⇒ **Les catégories de contraintes budgétaires**

- *Contraintes permanentes ou révisables.* Une contrainte permanente est par exemple l'obligation constitutionnelle d'un budget en équilibre, ou d'un déficit limité au seul investissement.
- *Contraintes externes ou internes.* Les contraintes externes sont, par exemple, celles imposées par le FMI.
- *Contraintes annuelles ou pluriannuelles.* La contrainte annuelle peut conduire à reporter des choix difficiles. C'est le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui permet, en partie, d'éviter cela.

### ⇒ **Le degré de contrainte des contraintes**

Il est important de distinguer entre la discipline budgétaire et l'équilibre budgétaire. En cas de fluctuations cycliques ou de chocs, les cibles budgétaires sont nécessairement modifiées, ce qui ne signifie pas que la discipline budgétaire soit abandonnée. Par contre, les procédés de contournement de la contrainte globale impliquent un abandon de la discipline budgétaire. Le budget fait face à quatre catégories de menaces :

#### ✓ *Droits à limite non définie*

Les droits à limite non définie donnent lieu à des dépenses annuelles qui sont souvent dépendantes de facteurs exogènes, en particulier des conditions économiques et sociales. La décision qui les concerne a été prise plusieurs années auparavant lorsque les droits ont été établis, les critères d'éligibilité et les formules de détermination des sommes versées déterminés.

#### ✓ *Dettes contingentes*

La budgétisation ne prend pas en compte les paiements futurs qui surviennent si certains événements se réalisent. De nombreuses dettes contingentes sont inscrites dans la loi. D'autres résultent d'obligations morales : mauvaises récoltes, inondations, faillites bancaires, ...

Dans les pays en développement ou en transition, l'État est souvent amené à supporter des risques, compte tenu de l'absence de compagnies d'assurance et de la mauvaise régulation du marché.

#### ✓ *Cycles économiques*

La faiblesse du cycle entraîne une faiblesse des recettes en même temps qu'une augmentation des dettes contingentes. Dans le même temps, le gouvernement peut souhaiter prendre des mesures contra-cycliques, réduction d'impôt et augmentation des dépenses.

La distinction était autrefois souvent faite entre les déficits cyclique et structurel. Les premiers disparaissent une fois la croissance revenue. Elle a semblé un temps moins considérée dans la mesure où les coûts de l'action contra-cyclique continue à peser sur les déficits (les intérêts liés au déficit notamment) après la reprise conjoncturelle. Depuis la crise financière et économique de la fin des années 2010, l'acceptation de déficits cycliques est à nouveau devenue bien acceptée.

Si les interventions directes sont passées de mode, les stabilisateurs automatiques continuent à être à l'œuvre, notamment les fluctuations des recettes et des transferts. Le gouvernement peut bien sûr aller contre ces effets automatiques. Il le fait si la stabilisation du déficit peut lui donner une crédibilité vis-à-vis de l'aide internationale et des marchés des capitaux.

#### ✓ *Chocs*

Guerres, troubles politiques, baisse du cours des matières premières, fuites de capitaux,

#### IV. METHODOLOGIE

Pour élaborer cet article, nous avons fait recours à la méthode inductive, d'une part pour étudier le cas spécifique de la loi financière du secteur des Walendu Pitsi en vue d'extrapoler son résultat sur les autres entités territoriales décentralisées bénéficiant d'une autonomie financière ; d'autre part, nous avons fait appel à la méthode analytique dans le but d'analyser la prévision budgétaire et l'effectivité d'allocation des ressources aux dépenses prévues.

Dans le concert de récolte des données, nous avons utilisé la technique documentaire pour exploiter les différentes théories sur le présent thème auxquelles nous afférons l'observation participative associée à l'entretien non structuré.

#### V. PRESENTATION DES DONNEES ET ANALYSE DES RESULTATS

##### V.1. PRESENTATION DES DONNEES

| ANNEE BUDGETAIRE | VENTILLATION DES RECETTES( EN FRANC CONGOLAIS ) |                      |                 | VENTILLATION DES DEPENSES ( EN FRANC CONGOLAIS) |                  |                 |
|------------------|---|----------------------|-----------------|---|------------------|-----------------|
|                  | LIBELLES  | PREVUES              | REALISEES       | LIBELLES  | PREVUES          | EXECUTEES       |
| 2013             | Taxes rémunératoires                            | 89833000             | 21701850        | Personnel                                       | 79059000         | 7828077         |
|                  | Taxes fiscales                                  | 66971000             | 9959750         | Biens et Matériels                              | 34200000         | 21559200        |
|                  | Budget annexe                                   | 3000000              | 340000          | Prestation                                      | 11250000         | 3611600         |
|                  | Recettes Nationales                             | -                    | -               | Transfert et intervention                       | 9300000          | 2289070         |
|                  | Intérêt commun                                  | -                    | -               | investissements                                 | 25995000         | 5491500         |
|                  | <b>Total Général</b>                            | <b>159804000</b>     | <b>32001600</b> | <b>Total Général</b>                            | <b>159804000</b> | <b>31861127</b> |
|                  |   |                      |                 |   |                  |                 |
| 2014             | Solde au 30/06/2014                             | 2748114              | -               | Personnel                                       | 68977000         | 9799757         |
|                  | Taxes et impôts spéciaux                        | 40000000             | -               | Biens et Matériels                              | 28590000         | 10035910        |
|                  | Taxes rémunératoires                            | 56483000             | 19679450        | Prestation                                      | 10687500         | 7761350         |
|                  | Recettes Administratives                        | 16811000             | 1241900         | Transfert et intérêt                            | 40828602         | 2539850         |
|                  | Recettes Nationales                             | 294412920,24         | 2000000         | Investissements                                 | 327651251        | 382888752       |
|                  | Recette d'intérêt commun                        | 47233237,97          | -               |   |                  |                 |
|                  | <b>Total Général</b>                            | <b>457858272,208</b> | <b>22921350</b> | <b>Total Général</b>                            | <b>467115353</b> | <b>33996532</b> |
| 2015             | Solde au 30/09/2015                             | 11154936             | -               | Personnel                                       | 29073400         | 1116779         |
|                  | Impôts spécifiques                              | -                    | 7864500         | Biens et Matériels                              | 21161500         | 15044490        |
|                  | Taxes spécifiques                               | 80469200             | 22087900        | Prestation                                      | 16570200         | 5453570         |
|                  | Recettes Adm. Acts                              | 9296000              | 5215200         | Transfert et intérêt                            | 7700000          | 2917350         |
|                  | <b>Total Général</b>                            | <b>33996532</b>      | <b>35167600</b> | <b>Total Général</b>                            | <b>74505100</b>  | <b>24532189</b> |
|                  |   |                      |                 |   |                  |                 |
| 2016             | Solde au 30/09/2015                             | 4000000              | -               | -   | -                | -               |
|                  | Impôts spécifiques                              | 34054500             | -               | -   | -                | -               |
|                  | Taxes spécifiques                               | 56254000             | -               | -   | -                | -               |
|                  | Recettes Adm. Acts                              | 11016000             | -               | -   | -                | -               |
|                  | <b>Total Général</b>                            | <b>105324500</b>     |                 |   |                  |                 |

**Sources :** *Prévision budgétaire des recettes et des dépenses 2013 - 2015 du secteur des Walendu-Pitsi.*

## V.2. ANALYSE ET INTERPRETATION DES RESULTATS

| ANNEE BUDGETAIRE | VENTILLATION DES RECETTES (EN FRANC CONGOLAIS) |                     |                  |                      |             | VENTILLATION DES DEPENSES ( EN FRANC CONGOLAIS) |                  |                  |                  |             |
|------------------|--|---------------------|------------------|----------------------|-------------|---|------------------|------------------|------------------|-------------|
|                  | LIBELLES                                       | PREVUES             | REALISEES        | ECART                | %           | LIBELLES  | PREVUES          | EXECUTEES        | ECART            | %           |
| 2013             | Taxes rémunératoires                           | 89833000            | 21701850         | 68131420             | 75.8        | Personnel                                       | 79059000         | 7828077          | 71230923         | 90          |
|                  | Taxes fiscales                                 | 66971000            | 9959750          | 57011250             | 85.1        | Biens et Matériels                              | 34200000         | 12640880         | 21559120         | 63          |
|                  | Budget annexe                                  | 3000000             | 340000           | 2660000              | 88.6        | Prestation                                      | 11250000         | 3611600          | 7638400          | 67.7        |
|                  | Recettes Nationales                            | -                   | -                | -                    | -           | Transfert et intervention                       | 9300000          | 2289070          | 7010930          | 75.3        |
|                  | Intérêt commun                                 | -                   | -                | -                    | -           | investissements                                 | 25995000         | 5491500          | 20503500         | 78.8        |
|                  | <b>Total Général</b>                           | <b>159804000</b>    | <b>32001600</b>  | <b>127802670</b>     | <b>79.9</b> | <b>Total Général</b>                            | <b>159804000</b> | <b>31861127</b>  | <b>127942873</b> | <b>80</b>   |
|                  |  |                     |                  |                      |             |   |                  |                  |                  |             |
|                  | <b>LIBELLES</b>                                | <b>PREVUES</b>      | <b>REALISEES</b> | <b>ECART</b>         | <b>%</b>    | <b>LIBELLES</b>                                 | <b>PREVUES</b>   | <b>EXECUTEES</b> | <b>ECART</b>     | <b>%</b>    |
| 2014             | Solde au 30/06/2014                            | 2748114             | -                | 2748114              | 100         | Personnel                                       | 68977000         | 9799757          | 59177243         | 85.7        |
|                  | Taxes et impôts spé                            | 40000000            | -                | 40000000             | 100         | Biens et Matériels                              | 28590000         | 10035910         | 18554090         | 64.8        |
|                  | Taxes rémunératoires                           | 56483000            | 19679450         | 36803550             | 65.1        | Prestation                                      | 10687500         | 7761350          | 2926150          | 27.3        |
|                  | Recettes Adm.                                  | 16811000            | 1241900          | 15569100             | 92.6        | Transfert et intérêt                            | 40828602         | 2539850          | 38288752         | 93.7        |
|                  | Recettes Nationales                            | 294412920,24        | 2000000          | 292412920,24         | 99.3        | Investissements                                 | 327651251        | 3858865          | 323792386        | 98.8        |
|                  | Recette d'intérêt com.                         | 47233237,97         | -                | 47233237,97          | 100         |   |                  |                  |                  |             |
|                  | <b>Total Général</b>                           | <b>457688272,21</b> | <b>22921350</b>  | <b>434766922,201</b> | <b>94.9</b> | <b>Total Général</b>                            | <b>476734353</b> | <b>33995732</b>  | <b>442738621</b> | <b>92.8</b> |
|                  |  |                     |                  |                      |             |   |                  |                  |                  |             |
|                  | <b>LIBELLES</b>                                | <b>PREVUES</b>      | <b>REALISEES</b> | <b>ECART</b>         | <b>%</b>    | <b>LIBELLES</b>                                 | <b>PREVUES</b>   | <b>EXECUTEES</b> | <b>ECART</b>     | <b>%</b>    |
| 2015             | Solde au 30/09/2015                            | 11154936            | -                | 11154936             | 100         | Personnel                                       | 29073400         | 1116779          | 27956621         | 96.1        |
|                  | Impôts spécifiques                             | -                   | 7864500          | - 7864500            | -           | Biens et Matériels                              | 21161500         | 15044490         | 6117010          | 28.9        |
|                  | Taxes spécifiques                              | 80469200            | 22087900         | 58381300             | 72.5        | Prestation                                      | 16570200         | 5453570          | 1116630          | 67          |
|                  | Recettes Adm. Acts                             | 9296000             | 5215200          | 4080800              | 43.8        | Transfert et intérêt                            | 7700000          | 2917350          | 4782650          | 62.1        |
|                  | <b>Total Général</b>                           | <b>100920136</b>    | <b>35167600</b>  | <b>65752536</b>      | <b>65.1</b> | <b>Total Général</b>                            | <b>74505100</b>  | <b>24532189</b>  | <b>49972911</b>  | <b>67</b>   |
|                  |  |                     |                  |                      |             |   |                  |                  |                  |             |
|                  | <b>LIBELLES</b>                                | <b>PREVUES</b>      | <b>REALISEES</b> |                      |             | <b>LIBELLES</b>                                 | <b>PREVUES</b>   | <b>EXECUTEES</b> |                  |             |
| 2016             | Solde au 30/09/2015                            | 4000000             | -                |                      |             | -   | -                | -                |                  |             |
|                  | Impôts spécifiques                             | 34054500            | -                |                      |             | -   | -                | -                |                  |             |
|                  | Taxes spécifiques                              | 56254000            | -                |                      |             | -   | -                | -                |                  |             |
|                  | Recettes Adm. Acts                             | 11016000            | -                |                      |             | -   | -                | -                |                  |             |
|                  | <b>Total Général</b>                           | <b>105324500</b>    |                  |                      |             |   |                  |                  |                  |             |

Source : par nous même à partir de tableau des données ci-dessus présentées.

## VI. DISCUSSION DES RESULTATS

Après le traitement des données issues de la loi financière du secteur des Walendu Pitsi de 2013, 2014 et 2015, en voici l'enchaînement de son analyse et interprétation :

### ❖ La réalisation des recettes et son exécution en 2013

En 2013, la loi financière du Secteur des Walendu Pitsi était équilibrée en recettes et en dépenses à l'ordre de 159.804.000 FC, dont 56,2% des recettes proviendraient des taxes rémunératoires, 41,9% des taxes fiscales et le reste de 1,8% du budget annexe, mais mobilisés de l'ordre de 24,2% des taxes rémunératoires, 14,9% des taxes fiscales et 11,4% du budget annexe soit en moyenne 20,1% des recettes totales prévues dans le Budget.

Cette faible mobilisation des recettes a eu d'incidence directe sur l'exécution des dépenses qui exprime la volonté du secteur voire sur certaines rubriques clés du budget de la manière suivante : dépenses du personnel exécuté seulement à 10%, biens et matériels à 37%, dépenses de prestation à 32,3%, transfert et intervention 24,7% et dépenses d'investissement exécutées à 21,2% soit un taux d'exécution de 20% du Budget total.

Signalons qu'en 2013, il n'y a eu aucune recette en caractère national, ni recette d'intérêt commun de la province allouée au secteur des Walendu Pitsi.

### ❖ La réalisation des recettes et son exécution en 2014

De prime à bord, il sied de comprendre que la loi financière du secteur des Walendu Pitsi pour l'exercice 2014 et 2015 ont connu une irrégularité notoire et incompréhensible de calcul en matière de la prévision budgétaire et dans d'autres rubriques, d'où un déséquilibre.

Ainsi, ce budget de 2014 présente un volume total en recettes de 457.688.272,21FC et 476.734.353FC de dépenses soit un déficit de 19.046.080,79FC donc, un accroissement de 4,1 % des dépenses.

La mobilisation de ces recettes s'est effectuée de la manière ci-dessous : taxes rémunératoires 34,9%, recettes administratives en compétences des ETD 7,4% et la rétrocession sous forme des recettes en caractère national 0,7% soit une mobilisation de l'ordre de 5,1% du budget total.

Par ailleurs, Taxes et impôts spécifiques, le solde au 30/06/2014 et Recette d'intérêt commun de la province prévue dans le budget n'ont pas été mobilisés.

De ce fait, les dépenses du personnel sont exécutées de 14,3%, les biens et matériels de 35,2%, la prestation de 72,7%, transfert et intérêt de 6,3% et les investissements de 1,2% soit un taux d'exécution moyen de 7,2% des dépenses totales prévues.

On constate toutefois que, le taux élevé d'exécution des dépenses de la prestation a été boosté par l'allocation des recettes en caractère national perçues à l'ordre de 0,7% ce qui a fait que les dépenses sont exécutées de 2,1% plus que la moyenne des recettes mobilisées.

### ❖ La réalisation des recettes et son exécution en 2015

Les recettes de budget exercice 2015 ont été constituées essentiellement par les taxes spécifiques et les recettes administratives de la compétence des ETD prévues à l'ordre de 100.920.136 FC, malgré l'erreur de calcul y afférente et mobilisées de manière suivante :



Taxes spécifiques 27.5%, les recettes administratives de la compétence des ETD 56.2%, il s'est observé la mobilisation d'une recette additionnelle non prévue de l'ordre de 7.864.500 FC provenant des taxes spécifiques qui a propulsé le volume de la mobilisation des recettes à 34.9% de la prévision totale.

Ces recettes sont exécutées de l'ordre de 3.9% pour les dépenses du personnel, 73.1% pour les biens et matériels, 33% pour la prestation, 37.9% pour le transfert et intérêt. Soit le taux moyen d'exécution de 33% des dépenses totales. On constate que rien n'a été prévu pour l'investissement dans le budget 2015 et le secteur n'a bénéficié d'aucune dotation des recettes en caractère national ni d'intérêt commun de la province pour cet exercice budgétaire.

## **VII. APPRECIATION DES RESULTATS**

S'il est vrai que la théorie sur le développement des entités territoriales décentralisées révèle 5 piliers à cette fin dont la bonne gouvernance et le maintien de la paix par le renforcement des institutions, la stabilité macroéconomique et la croissance, l'amélioration d'accès aux services sociaux et la réduction de la vulnérabilité, lutter contre le VIH/SIDA et appuyer la dynamique communautaire, la loi financière telle qu'exécutée selon le processus ci-haut analysé et interprété est loin d'accomplir cette mission en secteur des Walendu Pitsi. Pour illustration :

### **VII.4.1 La gouvernance et le maintien de la paix (renforcement des institutions)**

Comme déjà énoncé : les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées que sont la Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

Cependant, la mission première de l'administration est d'assurer la stabilité sociale et l'intégration des groupes périphériques. Pour accomplir cette mission, l'administration doit être forte et puissante. Pourtant la force de l'administration est l'apanage et la confiance qu'ont les administrés aux animateurs de l'administration publique.

Or, à ces jours l'administration du secteur des Walendu Pitsi s'effrite d'une manière interne par le fait que la gestion des ressources humaines y est très aporétique d'autant plus que leurs motivations sombrent dans le vide et découragent plus d'une personne. Ainsi, nul ne peut vouloir, dans ce climat offrir un service de qualité au sein d'une telle administration.

Ceci s'observe par le fait que les charges du personnel prévues en 2013 à l'ordre de 79.059.000FC dans la loi financière sont exécutées seulement à la hauteur de 7.828.077FC soit 9,9% et que 71.230.923FC soit 90% sont restés comme des arriérés. En 2014 cette rubrique est revue en baisse de l'ordre de 68.977.000FC soit une diminution de 10.082.000FC ou 12,7% mais exécutés de 9.799.757 FC c'est-à-dire 14,2% et l'arriéré de 59.177.243FC soit 85.7% impayés. Afin en 2015, le volume des dépenses du personnel s'élevait à 29.073.400FC donc une baisse de 39.903.600FC soit 57,8% par rapport en 2014 et de 49.985.600FC ou 63,2% par rapport à 2013 dont l'exécution est de l'ordre de 1.116.779FC soit 3,8% et l'arriéré de 27.956.621 FC c'est-à-dire 96.1%. Donc de 2013 à 2015, les charges du personnel au secteur des Walendu - Pitsi n'ont connu que des reculs et un faible taux d'exécution.

Néanmoins, ces rubriques budgétaires prennent en charge plus ou moins 100 des agents soit 8 personnes par groupement et au moins 9 agents permanents surplace au secteur, donc en moyenne chaque agent bénéficierait d'une prime annuelle de plus ou moins de 790.590FC en 2013, 689.770FC en 2014 et de 290.734FC en 2015 s'il s'agissait d'une règle de l'équitable de la répartition de revenu comme une prime. D'où l'arriéré par agent serait de 712.309,2FC en 2013, 591.772,43FC en 2014 et de 279.566,21FC. Ils auraient gagné chaque année, en moyenne

respectivement 78.280,77FC en 2013, 97.997,57 FC en 2014 et 11.167,79FC en 2015 soit environ un total de 187.446,31FC pour trois ans, mais ont accumulés dans trois ans, l'arriéré de plus ou moins 1.583.647.8FC impayés.

Face à cette triste réalité où chaque agent aurait une prime mensuelle de l'ordre de plus ou moins 65.882,5FC en 2013, 57.480,8FC en 2014 et 24.227,8FC en 2015 et n'ont bénéficié que de 6.525,39FC en 2013, 8.166,46FC en 2014 et 930,64FC en 2015, beaucoup ont décidé de quitter le service et un climat de méfiance a élu domicile à ces jours permettant aux uns de puiser à la source si l'occasion il y a et d'autres auraient connu des cas de révocations et autres.

Dans cette logique, peut-on encore espérer une gouvernance et un maintien de paix par le renforcement de l'institution en secteur des Walendu Pitsi et avec qui ? Pourtant le reste de quelques agents travaillent déjà à l'ordre dispersé et presque sans l'unité de commandement.

#### **VII.4.1 La stabilité macroéconomique et la croissance**

Au niveau macroéconomique en effet, la stabilité macroéconomique passe par le respect du contrôle des agrégats macroéconomiques résumés dans le carré magique " production - prix - chômage - balance économique". Pourtant à ce niveau l'ensemble des ressources en biens et services dont disposent les agents économiques au cours d'une période (la production à l'intérieur du territoire et les importations) correspond à la somme des emplois qu'ils en font pendant la même période. Ces emplois sont formés de la consommation globale, de l'investissement global, des dépenses de l'État en biens finaux et de l'ensemble des exportations réalisées au cours de la période.

Au sortir de la lecture transversale, longitudinale et diagonale des documents des budgets 2013 à 2015, nulle part il n'est prévu une intervention en faveur de l'économie sauf quand même des recettes sur les activités économiques.

A cette guise, rien ne rassure qu'un jour, s'il se produirait une récession ou une fluctuation dans l'activité économique du secteur des Walendu Pitsi, qu'un quelconque secours ou intervention administratif ne soit envisageable dans ce secteur en faveur des agents et opérateurs économiques de l'entité, ce qui est plus grave pour l'avenir du secteur car il n'y aura aucune initiative locale tant soit peu pour n'est fut ce qu'amorcer la régulation et envisager la croissance dans le secteur économique.

Pire encore, toutes les prévisions des dépenses faites pour l'entretien des routes et ponts en vue de booster une quelconque croissance dans l'agriculture où nage la majorité de la population dudit secteur pour évacuer leurs produits du lieu de production vers le centre de consommation sont restées sur papier tout le temps de notre investigation sans réalisation, ni exécution. Donc c'est faire mal à propos. Comme conséquences, la production stagne, le bas prix externe est imposé sur les marchés locaux par les acheteurs du centre, d'où un cercle vicieux de la production.

#### **VII.4.3 L'amélioration d'accès aux services sociaux et la réduction de la vulnérabilité**

La volonté du secteur des Walendu Pitsi pour améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité s'est résumée à inclure dans son budget les actions suivantes : indemnité de logement, acquisition des matériels éducatifs, frais secret de la recherche, bourse d'études et formation du personnel, assistance judiciaire, aides et secours, frais médicaux et pharmaceutiques du personnel, frais funéraires, construction d'édifice d'immeubles au sein du secteur, intervention sociales, catastrophe naturelle et calamité. Ces actions sont exécutées de la manière suivante :

**01) En 2013**

| N° | ACTIVITES   | PREVISION EN FRANC CONGOLAIS | REALISATION EN FRANCS CONGOLAIS | ECART EN FRANC CONGOLAIS |
|----|---|------------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| 1  | Indemnité de logement                                 | 3000000                      | 200000                          | 2800000                  |
| 2  | Matériels éducatifs récréatifs, culturels et sportifs | 400000                       | 20000                           | 380000                   |
| 3  | Frais secret de recherche                             | 20000                        | -                               | 20000                    |
| 4  | Bourse d'études et formation du personnel             | 4000000                      | -                               | 4000000                  |
| 5  | Assistance judiciaire                                 | 1000000                      | 300000                          | 700000                   |
| 6  | Aides et secours                                      | 1000000                      | 447300                          | 552700                   |
| 7  | Frais médicaux et pharmaceutiques du personnel        | 1000000                      | 897970                          | 102030                   |
| 8  | Frais funéraires                                      | 800000                       | 293800                          | 506200                   |
| 9  | Construction d'édifice d'immeubles au secteur         | 10000000                     | 5237350                         | 4762650                  |
|    | <b>TOTAL</b>  | <b>21220000</b>              | <b>7176420</b>                  | <b>13823580</b>          |

**Commentaires :** aides et secours ont beaucoup plus portés sur la FARDC, mais on peut seulement lire la réalisation de la construction d'édifice d'immeubles au sein du secteur sur papier sans en connaître la matérialisation. Globalement toutes ces dépenses sont exécutées en moyenne à l'ordre de 33,8% et d'autres au taux nul.

**02) En 2014**

| N° | ACTIVITES                                      | PREVISION EN FRANC CONGOLAIS | REALISATION EN FRANCS CONGOLAIS | ECART EN FRANC CONGOLAIS |
|----|--|------------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| 1  | Indemnité de logement                          | 2850000                      | 170000                          | 2680000                  |
| 2  | Frais secret de recherche                      | 190000                       | -                               | 190000                   |
| 3  | intervention sociale                           | -                            | -                               | -                        |
| 4  | Catastrophe naturelle-calamités                | -                            | -                               | -                        |
| 5  | Aides et secours                               | 950000                       | 840000                          | 110000                   |
| 6  | Frais médicaux et pharmaceutiques du personnel | 1100000                      | 1128750                         | - 28750                  |
| 7  | Frais funéraires                               | 760000                       | 251700                          | 508300                   |
|    | <b>TOTAL</b>                                   | <b>2810000</b>               | <b>2220450</b>                  | <b>589550</b>            |

**Commentaires :** il y a des rubriques non exécutées, non prévues et d'autres exécutées avec surplus comme frais médicaux et pharmaceutiques du personnel alors que les autres ont carrément disparues en 2015. Au moins cette année il s'est observé un taux d'exécution moyen de 79% grâce aux frais médicaux et pharmaceutiques du personnel.

**03) En 2015**

| N° | ACTIVITES                                      | PREVISION EN FRANCS CONGOLAIS | REALISATION EN FRANCS CONGOLAIS | ECART EN FRANCS CONGOLAIS |
|----|--|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 1  | Indemnité de logement                          | 600000                        | 200000                          | 580000                    |
| 2  | Frais secret de recherche                      | 1200000                       | -                               | 1200000                   |
| 3  | Aides et secours                               | 800000                        | -                               | 351700                    |
| 4  | Catastrophe naturelle-calamités                | 800000                        | -                               | 800000                    |
| 5  | Frais médicaux et pharmaceutiques du personnel | 1500000                       | 883850                          | 616150                    |
| 6  | Frais funéraires                               | 1500000                       | 104900                          | 1395100                   |
| 7  | Construction d'édifice d'immeubles au secteur  | 100000                        | -                               | 100000                    |
| 8  | Intervention sociale                           | 500000                        | -                               | 500000                    |
|    | <b>TOTAL</b>                                   | <b>7000000</b>                | <b>1188750</b>                  | <b>5542950</b>            |

**Commentaire** : rien n'a plus intéressé le secteur que l'indemnité de logements, frais médicaux et pharmaceutiques du personnel et les frais funéraires en 2015 dans le cadre des actions sociales exécutées en moyenne de l'ordre de 16,9%.

#### **VII.4.4. Appuyer la dynamique communautaire**

Nulle part le budget du secteur des Walendu Pitsi de 2013 à 2015 n'a démontré l'effort dans le cadre de la dynamique communautaire.

En somme, tous les indicateurs de la performance vérifiés pour le développement des entités territoriales décentralisées avec la loi financière du secteur des Walendu Pitsi de 2013 à 2015 tels que prévus par la théorie, sont dans la ligne rouge du fait que le Gouvernement central se fie du concept " autonomie financière" des ETD qui donne à ces entités le pouvoir de s'effriter et d'altérer le social de la couche des populations qu'elles gèrent vis - à vis de la démission de l'État de son rôle du contrôleur des actions des ETD.

Averti de principe selon lequel, les entités Territoriales décentralisées sont les piliers de développement des arrières pays et qui doivent adapter une politique publique à laquelle s'associent des objectifs et des indicateurs pouvant permettre de mesurer les réalisations après l'exécution de budget, nous pouvons maintenant corroborer notre hypothèse selon laquelle les ETD s'élaborent un budget de moyen et non une loi financière par objectif.

Voilà donc, combien le mal des congolais est à main d'autant plus que les ETD gèrent une masse importante des populations congolaises qu'elles drainent dans la pauvreté au dos du Gouvernement central sans s'en inquiéter.

### **CONCLUSION**

Refonder le système des finances publiques demande de se doter d'une vision à moyen et long terme. En même temps, l'approche retenue pour la refondation du système des finances publiques doit être réaliste et tient compte de l'état des lieux.

La vision des finances publiques des ETD doit s'inspirer, en premier lieu, des attentes des acteurs de la vie économique, sociale et politique. Elle doit aussi tenir compte de la réalité d'un monde globalisé dans lequel ces entités doivent continuer à jouer leurs rôles.

La refondation dont il est question devra toutefois conduire à un système de gestion des finances publiques qui respecte et soutient les principes fondamentaux et l'architecture de la gouvernance politique. Ceci comprend notamment (i) la souveraineté du peuple, (ii) la séparation des pouvoirs ; (iii) une architecture institutionnelle décentralisée pour la gestion publique ; et (iv) un État de droit.

A ces attentes correspondent pour les ETD, des choix d'allocation des ressources publiques qui seront orientées prioritairement vers les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement rural, de l'agriculture et des infrastructures, dans le cadre de l'amélioration du social, en mettant l'accent sur les actions dont bénéficieraient les zones les plus affectées par la pauvreté. Cela avec l'appui de l'allocation des recettes en caractère national et d'intérêt commun provenant de la province.

Ces réalités sont en marge des finances publiques locales actuelles des ETD où les dépenses sont seulement autorisées et laissées à l'exécution des gestionnaires sans suivi ni de conseil local, ni du gouvernement central moins encore de la province qui d'ailleurs n'assument plus leurs obligations financières envers les ETD outre la règle de la transparence et de la responsabilité et dont les conséquences sont fâcheuses partout ou mieux une misère criante de la majorité de la population.

Les ETD doivent veiller à l'équilibre entre deux extrêmes, l'absence de lien et un lien direct entre l'évaluation des programmes et les décisions d'allocation. Le lien peut être au travers des indicateurs de performance. A l'inverse de l'évaluation qui analyse en détail les opérations et les résultats des programmes, les *indicateurs* de performance mesurent les aspects clefs de la contribution d'un programme à des objectifs publics en un nombre réduit d'indicateurs généralement quantitatifs.

On doit donc se dépasser de croire strictement à l'autonomie financière des ETD. Par ailleurs, la question des finances locales doit, depuis bien des années prendre en compte les exigences de la construction des entités territoriales décentralisées en matière de maîtrise des finances publiques locales.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BUNA KANJA Honorat, *Impact socioéconomique de la centrale KODA sur l'environnement Humain*, TFC, ISP-BUNIA.

Constitution de la république démocratique du Congo du 18 février 2006, amendée le 20 janvier 2011.

Évolution du déficit budgétaire de l'état, en France de 2002 à 2007.

Jean Mathis ; *Gestion et Finances publiques en Afrique francophone*, Paris, 2012.

Plan stratégique de la réforme des finances publiques, 2019.

Programme prioritaire, Contrat de gouvernance, rapport de la Revue des dépenses publiques conduite par la Banque mondiale, rapport de l'étude PEFA financée par la Commission Européenne, rapports des missions du FMI.

[WWW.Foad-mooc.auf.org](http://WWW.Foad-mooc.auf.org), [WWW.vie-publique.fr](http://WWW.vie-publique.fr), [WWW.ccomptes.fr](http://WWW.ccomptes.fr), [WWW.cairn.info](http://WWW.cairn.info) consultés le 24/07/2018.